

Title	OSCEの「安全保障の政治・軍事的側面に関する行動規約」：軍の民主的統制・使用に関する国際規範を中心に
Author(s)	宮岡， 勲
Citation	大阪外国語大学論集. 32 p.165-p.181
Issue Date	2006-02-16
oaire:version	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/79968">https://hdl.handle.net/11094/79968</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# OSCE の「安全保障の政治・軍事的側面に関する 行動規約」―軍の民主的統制・使用に関する国際規範を中心に

宮 岡 勲

## The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security: International Norms on the Democratic Control and Use of Armed Forces

MIYAOKA Isao

はじめに

### I. 行動規約の交渉

1. 各国提案
2. 調整過程
3. 軍の民主的統制・使用

### II. 行動規約の規定内容

1. 国際事項に関する規範
2. 国内事項に関する規範：軍の民主的統制・使用
3. 履行措置・最終条項

### III. 行動規約の全体的評価

### IV. 行動規約の日本への示唆

付録A. 行動規約の重要条項（和訳）

付録B. 行動規約の履行アンケート（和訳）

はじめに

安全保障に関する国際規範については、国際連合憲章や国際人道法関連条約などのグローバルな法的文書に焦点が当たることが多い。しかし、地域レベルの政治的文書にも注目すべきものがある。その一つが、欧州安全保障協力会議（CSCE，1995年1月に欧州安全保障協力機構 OSCE に改組）のブタペスト首脳会議（1994年12月）で採択された、「安全保障の政治・軍事的側面に関する行動規約（the Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security）<sup>1</sup>」（以下、「行動規約」と略記）である。この政治的文書は、「OSCE の参加国によって採択されたものとしては、1975年のヘルシンキ最終議定書以来、最も重要な規範的文書<sup>2</sup>」と言われている。

行動規約は、とくに通常なら国内管轄事項とみなされてしまう政軍関係という微妙な問

題にまで踏み込んだ初めての国際合意文書として、注目に値する。この観点から、「文官統制」と呼ばれている、防衛庁の内局官僚による自衛隊の統制（参事官制度）の見直しの課題や、軍統制に関する規定を欠く憲法の改正問題を抱える日本にとっても、行動規約は多くの示唆を含んでいると考えられる<sup>3</sup>。しかし、同じOSCE文書でも、人権・民主化などの人的側面についてのものと異なり、政治・軍事的側面に関するこの文書については、わが国ではあまりよく知られていない。

そこで、本稿は、安全保障協力や政軍関係の分野に関心のある研究者、学生および実務家のために、軍の民主的統制・使用に関する国際規範を中心に、行動規約の交渉過程と規定内容を概説するとともに、行動規約を全体として評価し、日本のシビリアン・コントロールへの示唆を引き出すことにする。そして、最後に、付録として、行動規約の重要条項（和訳）と履行アンケート質問事項（和訳）を付記する<sup>4</sup>。なお、行動規約の歴史的経緯に関心がなければ、次節は読み飛ばしても差し支えない。

## I. 行動規約の交渉

行動規約の形成は、冷戦後の欧州安全保障のための新しい条約の締結をフランスが構想していたことに端を発している。この条約構想自体は、冷戦後においても北大西洋条約機構（NATO）を重視したいアメリカの反対により頓挫した。しかし、その後、フランスとドイツは、その構想を練り直し、1992年7月のCSCEヘルシンキ首脳会議に政治的な文書として提案したところ、ロシアを含む12ヶ国はどが共同提案国になることに同意した。アメリカは懐疑的な立場をとったが、結局、その提案の骨子は、新設の安全保障協力フォーラム（FSC）の「即時実施のためのプログラム」（PIA）の第12項目として「ヘルシンキ文書92」に取り入れられた。それから約2年後の1994年12月にブタペスト首脳会議で行動規約が採択されるまで、ウィーン・フォーラムの枠組みの中で交渉が続けられた。

### 1. 各国提案

ウィーン・フォーラムは、ポーランド、欧州共同体（EC、1993年11月から欧州連合EU）、トルコおよびオーストリアとハンガリーからの公式提案に基づき交渉を重ねた<sup>5</sup>。まず、最初に提出されたポーランド案は、武力の不行使原則の違反による犠牲者との連帯（第11項）を求めるなど、全体的に野心的なものであった点が特筆される。ポーランドにとって、行動規約の交渉への積極的参加は、西欧の安全保障体制への参加に資すると考えられ、また、欧州には様々な安全保障のための手段が存在しうることとロシアに説得するためのものでもあった<sup>6</sup>。

次に、ECを代表して当時の議長国イギリスが、行動規約の骨子案を提出した。西欧では、CSCEに関連する事項については、伝統的にまずNATO内で議論をし、調整することが慣例となっていた。事実、西欧諸国間での行動規約の話し合いはNATOの枠組みで開始された。しかし、その後すぐに、行動規約は、成立が合意されたEUの共通外交・安全保障政策（CFSP）の最初の課題の一つとなった<sup>7</sup>。ECに非加盟のNATO諸国（カナダ、

アイスランドおよびノルウェー）もこの EC 案の共同提案国となったが、トルコとアメリカはその例外であった。そのうちトルコは、国内規範まで強く踏み込んでいる EC 骨子案に対して反対するために、テロリズムなど国際的な問題を強調する独自の提案をした。他方、アメリカが独自の公式提案をすることはなかった。欧州の安全保障システムの基礎を固めたかった欧州諸国に対して、アメリカは、欧州における NATO や自国の役割をいかに縮小させないかに腐心していた<sup>8</sup>。

1993 年になると、EC は、議長国デンマークのイニシアチブにより、行動規約草案を本格的に検討するための専門家レベルのグループを設置した。それから、約半年間かけて EC の骨子案を基本に行動規約全体の文書を起草し、同年 6 月に、ノルウェーとアイスランドとともに、草案を提出した。この草案は、ポーランド案の一部もかなり取り入れており、ポーランドも各論はともかく基本的にこれを支持した<sup>9</sup>。同年 9 月には、オーストリアとハンガリーから共同案が提出され、行動規約に関する基本的な提案が出揃った<sup>10</sup>。

## 2. 調整過程

行動規約に関する基本的な提案が出揃った 1993 年 10 月からは、行動規約交渉の調整官となった、アメリカの CSCE 代表団のジム・ハインズ (Jim Hinds) を中心に、行動規約の草案の一本化に向けた調整が開始された。CSCE 諸国は、冷戦後における新しい脅威や新独立国・新興民主主義国の問題に対応するための行動規約が必要という点について異論はなかった。しかし、関係国の調整がスムーズに進んだわけではなかった。EC 諸国は、初の共通外交・安全保障政策策定の試みということもあり、自らの原案に拘っていたことと内部調整の経験不足から、交渉の最終段階に至るまで妥協しようとはしなかった。交渉の途中、調整に苛立ったハインズが、「行動規約の範囲をめぐる終わりのない議論に対する調整官の絶望」<sup>11</sup>という非公式ペーパー（1994 年 9 月）を出すようなこともあった。

問題は、国ごとに少しずつ異なる安全保障観から生ずる、行動規約の優先事項や規定範囲の違いであった<sup>12</sup>。ポーランドや EC の案は、欧州の政治・軍事的安全保障に焦点を当てていた。一方、そうした限定的提案に対して、オーストリア・ハンガリー案は、人的側面や経済・環境的側面まで含めて包括的な文書にしようとしていた。旧ユーゴスラビア地域の危機に有効に対処するために、早期警戒、紛争防止および危機管理を非軍事的な側面からも強化することを考えていたようである<sup>13</sup>。ただし、どの提案でも、政治・軍事的側面に関する規定内容はあまり違わなかったことが注目される。

行動規約に関する交渉は、首脳会議が開催されるブタペストに舞台を移して、時間的圧力の下でまとめあげることができた。結局、行動規約は政治・軍事的側面に限定され、それ以外の側面については、安全保障協力フォーラムで継続的に話し合いを行うということで折り合いがついた。行動規約は、1994 年 12 月の首脳会議での成果である「CSCE ブタペスト文書 1994」の一部（第 4 章）として採択された。その発効は、翌年の 1 月 1 日である（行動規約第 39 項）。

### 3. 軍の民主的統制・使用

交渉中、どの提案国も必ず重視している項目があった。それは、軍の民主的統制・使用であった。オーストリア・ハンガリー案は、総合安全保障の概念に基づいた包括的な行動規約を想定していたので、このテーマについてEC案よりもやや簡潔な内容となっていた。しかし、1994年2月には、ハンガリーが軍の民主的統制と国内使用だけに関する詳細な提案をしている<sup>14</sup>。

ここで注目すべきは、アメリカが軍の民主的統制と使用に関する規範の創設に強い関心を示し、それが行動規約の中核となったことである<sup>15</sup>。アメリカは、行動規約の交渉の前から民主的軍統制規範を促進してきた<sup>16</sup>。まず、アメリカの提案により、1990年7月にCSCEで採択された「人的側面に関するコペンハーゲン文書<sup>17</sup>」（以下「コペンハーゲン文書」と略記）に「軍の文民統制の原則」（第5.6項）が含まれた<sup>18</sup>。次に、アメリカとハンガリーの共同提案文書を下敷きに、1991年10月の「人的側面に関するモスクワ文書<sup>19</sup>」（以下「モスクワ文書」と略記）は、軍の文民統制に関する条項（第25.1項～第25.3項）を規定することになった<sup>20</sup>。

1994年3月時点での行動規約に関するアメリカ代表団の立場は、次の5点に集約される。第一に、その目的は、目的のある対話と協議を通じての規範設定である。第二に、その本質は、ルールの法典化ではなく、政治的規範の集積化である。第三に、その範囲は、安全保障の政治・軍事的側面に限定されるべきである。ただし、安全保障の包括的概念という、より広い枠組みに位置づけられる。第四に、その具体的な内容は、平時と戦時における参加国間での特定の権利と義務を強調するとともに、軍の民主的統制と使用に関する明確な規範を確立することであるべきである。第五に、この規範の集合体の特徴は、CSCEの規範設定過程の中で行われる一連の作業の一つであるということである<sup>21</sup>。

交渉の最終的な局面では、アメリカの代表団は、行動規約を軍の民主的統制と使用に関する規範的なテキストに限定するような提案を行った。それに対して、ポーランドが修正案を出し、軍の民主的統制などの問題を中心にしながら、それらをより広い安全保障の文脈に置いてみることを提案したのである。この提案は、アメリカ代表団の立場と類似しており、それで行動規約の規定範囲をめぐる対立に決着がついた。

## II. 行動規約の規定内容

採択された行動規約の構造は、前文を除けば次のように三つに大別することができる。すなわち、第1節－第6節（国際事項に関する規範）、第7節・第8節（国内事項に関する規範）および第9節・第10節（履行措置・最終条項）である。条項数の比率で言えば、およそ45対43対12（パーセント）となっている。条項数最多の国際事項の部分では、OSCEのヘルシンキ最終文書、パリ憲章および1992年のヘルシンキ文書などで表明されている原則やコミットメントを再確認するものが多い。対照的に、国内事項（軍の民主的統制・使用）に関する部分では、新しい国際規範が数多く設定された。本節では、後者を中心に、行動規約の全42項のなかでとくに重要な条項について取り上げることにする（各重要条項

の和訳については、付録 A 参照）。

## 1. 国際事項に関する規範

国家間の行動規範については、まず、第 1 節（第 1 項～第 5 項）が総合安全保障と協調安全保障の再確認を行っている。この節で注目されるのは、CSCE 規範の違反に対する「連帯（solidarity）」行動の原則を宣言する第 5 項である。この規定では、「援助を受ける権利」ではなく、「援助を求める権利」しか認めていないが、将来的に安全保障協力の深化の余地を残すものとなっている。

第 2 節は、テロに対する協力に関する第 6 項のみからなっている。この規定は、テロ防止やテロとの闘いへの適切な措置をとることの再確認であり、目新しいところはない。しかしながら、2001 年 9 月の同時多発テロ事件以来、OSCE のテロ対策において重要性を増している。

続く第 3 節（第 7 項～第 8 項）、第 5 節（第 15 項・第 16 項）および第 6 節（第 17 項～第 19 項）は、それぞれ「ヘルシンキ最終議定書の原則の等しい価値および侵略国への援助の禁止へのコミットメント」、「軍備管理、軍縮および信頼安全醸成措置の重要性」、そして「紛争防止と危機管理のための協力へのコミットメント」を再確認しているだけである。

一方、CSCE 参加国の安全保障上の権利と義務について定める第 4 節（第 9 項～第 14 項）は、いくつかの重要な規定を含んでいる。すなわち、個別的あるいは集団的安全保障上の必要性に相応な軍事能力の維持を求める第 12 項、国の民主的手続による軍事能力の決定と他国の軍事支配の放棄に関する第 13 項、および自由な交渉での合意と国際法に基づく軍隊の外国駐留について規定している第 14 項である。

## 2. 国内事項に関する規範：軍の民主的統制・使用

規約の中で目新しい部分は、国内レベルの行動規範を定めた第 7 節と第 8 節である。第 7 節（第 20 項～第 33 項）は軍の民主的統制を、第 8 節（第 34 項～第 37 項）は軍の民主的使用について規定する。これらの両節は、一緒にしたうえで、（1）民主的統制の根拠と対象、（2）民主的政治統制、（3）軍人の人権保護、（4）国際人道法の教育・遵守および（5）国内治安任務という五つのグループに整理することができる。

### （1）民主的統制の根拠と対象

第 7 節冒頭の第 20 項は、軍の民主的統制を政治統制と市民社会への統合という二つの要素に分けて、その重要性の根拠を提示している。すなわち、軍の民主的政治統制は「安定と安全の不可欠な要素」であり、また、軍の市民社会への統合は「民主主義の重要な表現」であるという。ちなみに、行動規約は、第 7 節の前半で、民主的政治統制に関する規範を定める一方、その後半で、軍の市民社会への統合を促進するために、軍を人権の尊重や法の支配の例外としないように求めている。

統制の対象は、軍隊（armed forces）である。第 20 項では、①軍事部隊（military forces）、

②準軍事部隊 (paramilitary forces), ③国内治安部隊 (internal security forces), ④諜報機関 (intelligence services) および⑤警察 (police) という五つのカテゴリーが列挙されている<sup>22</sup>。ただし、次の理由から、行動規約の重点は最初の三つのカテゴリーに置かれていると考えることができる。第一に、諜報機関と警察の用語は接続句 as well as のあとに来ていること、第二に、行動規約のほかの部分では、諜報機関と警察については実質的な規定がないこと、第三に、警察については、欧州評議会 (Council of Europe) の議員会議 (Parliamentary Assembly) で「警察に関する宣言」(1979 年) などが採択されていること、そして、第四に、行動規約採択に至る交渉過程の最終局面では、軍事部隊・準軍事部隊・治安部隊が軍隊と同義で使われていたこと<sup>23</sup> などである。

## (2) 民主的政治統制

行動規約は、政治による軍統制を基本原則としている。この基本原則については、とくに第 21 項、第 22 項および第 23 項が重要である。まず、第 21 項は、政治統制の主体として「憲法に基づいて設立された、民主的な正当性を有する当局」を挙げている。具体的には、国民による普通選挙によって選出された大統領や首相など行政府の長や、議員からなる立法府が主体となる。これらの主体は、「効果的な指導や統制を常に定め、維持する。」ここで「常に (at all times)」とは平時と戦時の両方を意味する。そして、同項第 2 文・第 3 文によれば、関係当局は、「憲法上および法律上の責任を果たす」とともに、「部隊の役割および任務ならびに憲法上の枠組みの中でのみ行動する義務を明確にする。」

なお、「統制」の訳語については少し注意が必要である。英語の原語 (control) の本来の意味は、軍の管理・運用について重要な決定をすることであるが、その訳語 (統制) では軍の行動を制限するという消極的な意味合いが強くなってしまう。そこで、日本語ではそのまま「コントロール」と訳されることも多い<sup>24</sup>。第 21 項では唯一、軍への「指導 (guidance)」という語が併記されているが、これは通常は「統制」の意味に含められるものである。この第 21 項の関連規定としては、第 24 項 (軍事的手段の偶発的なあるいは認可のない使用の防止措置) と第 25 項 (不正規部隊の許容や支援の禁止) がある。

次に、第 22 項は、統制手段に関して国防支出の議会による承認、軍事支出の抑制および透明性および軍隊に関する情報への公共アクセスの提供を規定している。国防支出の議会による承認については、第 13 項の求める民主的手続による軍事能力の決定と密接な関係がある。また、軍事支出の抑制については、第 12 項 (個別的あるいは集団的安全保障上の必要性に相応な軍事能力の維持) と第 26 項 (準軍事部隊の設立目的を逸脱した戦闘遂行能力の獲得の禁止) が関連している。

さらに、第 23 項は、軍の政治的中立性を求めている。ただし、「個々の軍人による市民権の行使について定めるとともに」という但し書がある。軍人個人の権利を尊重する一方で、軍という組織としては、政治的に中立でなければならないということである。

### （３） 軍人の人権保護

行動規約は、軍人を「軍服を着た市民」と位置づけることにより、軍の集団内行動を統制しつつ、軍の市民社会への統合を実現しようとするものである。このグループには、軍人の人権と基本的自由に関する総論（第 32 項）のほか、軍人の補充・召集における人権への配慮（第 27 項）、軍人の権利と義務の規定および兵役の免除・代替の導入の検討（第 28 項）<sup>25</sup> および全軍人の権利を保護するための法的・行政的手続の制定（第 33 項）に関する規定が入る。また、前述の通り、軍の政治的中立性を求める第 23 項も、軍人個人の市民権の行使を認めている。なお、第 28 項と第 33 項は明示的に国内制度化を求めているが、「他の関連文書」（第 28 項）や「行政的手続」（第 33 項）とあるように、慣習法や行政手続を重んじるイギリスでの慣行も考慮して、必ずしも立法府による法律の制定でなくともよい。

### （４） 国際人道法の教育・遵守

国際人道法の教育・遵守に関連する条項は、第 7 節と第 8 節に跨っている。第 7 節で該当するのは、国際人道法の国内普及および軍事訓練プログラムと規則への反映（第 29 項）、国際人道法の教育と軍人の個人的責任の承知（第 30 項）、上官と部下の個人的責任の承知（第 31 項）<sup>26</sup> である。これらの規定は、国際人道法などの教育や訓練を通じて、人道意識や法遵守意識を高め、自制を促進しようとするものである。一方、軍の民主的使用に関する第 8 節においては、軍の指揮、人員配置、訓練および装備（第 34 項）や、防衛政策とドクトリン（第 35 項）が軍の使用に関する国際法と整合的であることを求めている。

### （５） 国内治安任務

行動規約の第 36 項と第 37 項は、軍の国内使用について定めている。前者では、軍の国内使用の条件として、①憲法上の手続に従った決定、②憲法に基づいて設立された当局による効果的な統制、③法の支配の尊重<sup>27</sup>、④執行の必要性との釣り合い、および⑤市民や彼らの財産への危害の回避への配慮、が挙げられている。一方、第 37 項は、人権や市民権の行使の制限またはアイデンティティの剥奪を目的とする軍の国内使用の禁止を定める。

なお、交渉の際の諸提案にはあった非常事態に関する規定は、この行動規約には含まれなかった。ちなみに、コペンハーゲン文書は、法令に基づく非常事態宣言（第 25.2 項）を定めている。また、モスクワ文書は、非常事態に関する詳細な規定（第 28.1 項～第 28.10 項）を有する。たとえば、宣言する主体を「憲法上合法的な機関」に限定し、行政当局による宣言の場合は議会による承認か統制を受けなければならないとされた（第 28.2 項）。

## 3. 履行措置・最終条項

履行措置に関する第 9 節は、CSCE 参加国による行動規約の履行責任を定める第 38 項のみからなる。同項は、「この規約の履行を評価し、再検討し、必要があれば改善するために、適切な CSCE の機関、メカニズムおよび手続が使われる」とも定めている。この規定



OSCE の「安全保障の政治・軍事的側面に関する行動規約」一軍の民主的統制・使用に関する国際規範を中心に

により、OSCE は、これまで履行アンケート(1999 年より年一回に定例化)<sup>28</sup>や行動規約フォロー・アップ会議(1997 年、1999 年および 2002 年)、ウィーンや参加国の首都などでのセミナーを実施してきている。

最終条項の第 10 節(第 39 項～第 42 項)によれば、1995 年 1 月 1 日に発効した行動規約の規定は、政治的拘束力を有する(第 39 項)。参加国は、この規約でなされたコミットメントの国内法制化(第 41 項)や行動規約の国内における広報(第 42 項)の責任を負う。前者については、とくに軍の民主的統制に関し国内制度化を求めているのが、行動規約の大きな特徴の一つである。履行アンケートの質問事項をみると、OSCE が行動規約のどの規定の履行を重視しているかがある程度わかる。当初設定された 10 項目の質問から問 10「他の情報」を除く、9 問中 7 問が第 7 節の軍の民主的統制に関連している<sup>29</sup>。さらに、これら 7 問のうち、6 問が民主的軍統制の国内法制に関連する質問である(履行アンケート質問事項の和訳については、付録 B 参照)。

### Ⅲ. 行動規約の全体的評価

行動規約は、政軍関係についての特定理論に基づくものではない。軍の政治的中立性(第 23 項)を要求する行動規約は、サミュエル・ハンチントン(Samuel Huntington)のいう「客体的シビリアン・コントロール(objective civilian control)」を求めているように思われる<sup>30</sup>。けれども、そうした統制にとって必要不可欠の要素とハンチントンが考える「軍事職業主義(military professionalism)の極大化」は、行動規約では言及されていない。むしろ、軍の市民社会への統合(第 20 項)を強調する行動規約は、社会学者モリス・ジャノヴィッツ(Morris Janowitz)が主張した市民的価値観の共有を通じた社会的統制にも通じると言える<sup>31</sup>。

行動規約が概念的に依拠しているのは、1990 年 11 月の CSCE 首脳会議文書「新たな欧州のためのパリ憲章」が欧州共通の価値であることを宣言した「人権、民主主義および法の支配」という基本原則である。そこから、軍事に対する政治優先や、軍隊の政治的中立性、軍人の人権保護、国際人道法の教育・遵守などの原則が引き出されている。行動規約は、それらの原則に基づき軍統制・使用の諸規範を提示している。

行動規約の意義は、アメリカやカナダからロシアや中央アジア諸国までを含む、50 カ国以上の欧州諸国により軍の民主的統制・使用に関する共通規範を設定することができたことである。本稿の「はじめに」で指摘したように、行動規約は、内政問題とみなされてきた政軍関係にまで踏み込んだ初めての国際合意文書として特筆に価する。

行動規約の主要な役割は、冷戦後の欧州旧社会主義国の民主化を政治・軍事的な側面から促進することにあった<sup>32</sup>。民主的軍統制・使用の規範は、そもそも北米、西欧および中欧(ハンガリー、ポーランドおよびチェコ)の諸国の国内規範や慣行として存在していたものである。それらを一度国際規範として設定してから、冷戦後不安定になった旧ソ連諸国や旧ユーゴ諸国に移植しようとしたのが行動規約である。そこで、この政治的文書は、これらの諸国の実情を反映したいくつかの特徴も有する。

第一に、文民による統制以上のものを求めている。冷戦時代、社会主義諸国では、共産党による軍の文民統制が浸透していた。よって、冷戦後においては、立法府や市民社会を巻き込んだ軍統制の民主化が求められることになった。ちなみに、行動規約では「民主的統制」あるいは「民主的政治統制」と書いてあるが、「文民統制」という用語は一度も使われていない。

第二に、冷戦後の欧州旧社会主義国において、国内不安定の状況で、一部の政治的アクターが軍を利用して国内政治上の自らの立場を擁護したり強化したりすることが憂慮されている。共産党による文民統制の伝統を受け継ぐ多くの欧州旧社会主義国にとって、軍が政治に自発的に介入してくることは想定しがたかったのである<sup>33</sup>。当時の欧州では、軍の主体的な政治介入よりも、1993年10月にロシアの大統領が軍を恣意的に動員した議会制圧事件のように、軍が政治的対立へ引き込まれてしまうことの方が起こりやすく、問題が大きいと認識されていた。

第三に、統制の対象として、通常の軍隊のみならず、準軍事部隊や国内治安部隊なども含めている。実は、行動規約は、軍の異なるカテゴリーを明確に定義していない。しかし、とりあえず、武装集団を広く解して統制すべき対象を拡大しているのは、欧州の旧社会主義国の実情に対応している。

以上、規定内容の意義・特徴を挙げてみた。では、採択後10年が経過した行動規約は、実際の履行面ではどう評価できるのであろうか。まず、明確にしておきたい点は、行動規約がいつも遵守されてきたわけではないことである。たとえば、行動規約の採択の一週間後に始まったチェチェン戦争では、ロシア軍の行動は、行動規約の国内治安任務に関する規範から逸脱していた<sup>34</sup>。また、行動規約はロシア軍のモルドヴァ駐留問題に対しても無力であった。しかしながら、行動規約は、国家行動を制約することを第一の目的にするものではない。

むしろ、行動規約の力点は、軍の民主的統制・使用に関して、欧州の新興独立諸国の憲法やその他の国内法の整備を促進することにある。ここに、行動規約が法的拘束力ではなく、政治的拘束力を有する文書として採択された意義がある。政治的文書は、文言の正確さが要求されない、国会による承認を必要としない、改正が容易であるなど、交渉における妥協を容易にする、すなわち規範の設定に役立つだけでなく、履行においても柔軟な対応を可能として、規範に合致した政策を促進するのに適している<sup>35</sup>。

詳細は別稿に譲るが、行動規約は、旧ソ連諸国における民主的軍統制の国内制度化に貢献してきた<sup>36</sup>。行動規約を受けて採択された旧ソ連諸国の憲法の多くが、大統領や議会の権限として、①安全保障会議の主宰、②軍の最高司令官の地位、③司令官の任命・解任、④高位の軍人階級の授与、⑤非常事態の宣言、⑥戒厳令、⑧動員、⑨宣戦布告を、他には、⑩軍の役割、⑪軍の使用を規定している。また、比較的に新しい憲法の方が、それ以前に採択された憲法と比べて、民主的軍統制規範に関する規定が充実していることも注目される。また、法律レベルでは、旧ソ連諸国は、行動規約の採択後、国防法、非常事態法、動員法、兵役法、代替役務法および軍人地位法などを制定してきている。

要するに、行動規約の履行については、「第一世代の改革」と呼ばれる公式な政治的・法の制度を整備するという側面では、欧州旧社会主義国の軍統制の民主化に貢献してきたと評価できる。しかし、①防衛政策の決定や②議会の監視、③市民社会の関与といった国家能力の向上を目指す「第二世代の改革」には、行動規約の求める制度改革を超えた取り組みが必要とされる<sup>37</sup>。今日の欧州旧社会主義諸国では、軍の民主的統制で鍵を握る議会議員や、防衛省の大臣および幹部職員、メディアや非政府組織、研究者などの文民側が軍を指導し、統制する能力を高めていくことが期待されている。

最後に本稿の締めくくりとして、行動規約の日本への示唆を考えてみたい。

#### IV. 行動規約の日本への示唆

行動規約が日本のシビリアン・コントロールに示唆していると思われるもののなかで、とくに重要な次の三点を挙げてみたい。

第一に、軍の民主的統制の主体は、「憲法に基づいて設立された、民主的な正当性を有する当局」（第21項）であるべきである。日本では、ながらく軍事問題がタブー視されてきたため、政治による統制は弱く、実質的には防衛庁の内局官僚による「文官統制」が行われてきた。しかし、本来は、民主的な正当性を有する国会議員が構成する内閣（とくに総理大臣と防衛庁長官）と国会が、軍統制を主導していく立場にある。

第二に、「民主主義の重要な表現として軍隊の市民社会への統合を進める」（第20項）。市民社会の側に強い反軍感情が存在してきた戦後日本では、自衛隊は市民社会から隔離されてきた。自衛隊の市民社会への統合のためには、自衛官の価値観を市民社会のそれに近づけて、「軍服を着た市民」を養成していくことと、また、国民が民主的統制の究極の主体であるとの自己認識と安全保障の基礎知識を持つようにすることが必要である。軍民両者において、自衛隊は「国民の軍隊」あるいは「市民の軍隊」であるとの認識を深めていかなければならない。そのためにも、政府には、透明性および軍隊に関する情報への公共アクセスの提供（22項）における改善が求められる。

第三に、自衛隊の存在およびその政治統制に関する基本的事項は、憲法に明記すべきである。近年、憲法改正を容認する人が次第に増えているが、まだ、憲法第9条改正は、日本の軍国主義復活につながると考えている人も少なくない。しかし、行動規約では、民主的な政治当局が軍の指導および統制に関する「憲法上および法律上の責任を果たす」とともに、「部隊の役割および任務ならびに憲法上の枠組みの中でのみ行動する義務を明確にする」（第21項）とされている。民主的軍統制には、法の支配の貫徹が欠かせない。自衛隊に憲法を遵守してもらうためにも、自衛隊についての憲法上の位置づけを明確にしておくとともに、その統制の基本原則に関する規定を憲法に設けるべきである。具体的には、自衛のための必要最小限度の戦力の保持、内閣総理大臣の最高指揮監督権、安全保障会議の設置、自然災害を含む非常事態全般に関する基本原則などを盛り込むことが考えられる。

以上の三点が全体として示唆していることは、日本社会にまだ残存している軍事問題へ

の忌避がシビリアン・コントロール強化の障害となっていることである。戦後六十年にわたり、日本は、戦前の軍国主義の反省に立ち、平和の理念と民主主義に基づく社会を建設してきた。もちろん、この基本路線は、維持・発展させていかなければならない。しかし、軍国主義を否定するのみならず軍事力や軍隊そのものを忌避するという、行き過ぎた反軍主義が、軍の民主的な統制を阻害し、かえって有事の際には軍国主義復活の可能性を高めてしまうことは、もっと広く認識されてよい。自衛隊の活動領域や地理的範囲、そしてアメリカ軍との協力関係が拡大・深化しつつある今日、日本は、反軍から民主的統軍へ移行すべき時期に来ている。

## 付録A. 行動規約の重要条項（和訳）

### 第1節： 総合安全保障と協調安全保障（第1項～第5項）

第5項 参加国は、CSCEの規範やコミットメントに対する違反がある場合には連帯して行動すること、およびその結果直面することになる安全保障上の挑戦に対して協調対応を促進していくことを決意する。CSCEの責任に応じて、個別的あるいは集団的自衛を現実化するための援助を求める参加国と迅速に協議を行う。脅威の性質や共通の価値を守るために必要とする行動について共同で検討を行う。

### 第2節： 対テロ協力（第6項）

第6項 参加国は、決してテロ的行為を支持せず、すべての種類のテロリズムを防止し、それらと闘う適切な措置をとる。この点において合意された国際的な手段やコミットメントの履行を通じてテロ活動の脅威と闘うことについて十分な協力を行う。とくにテロリストの訴追や引渡し義務を定める国際合意の要求を満たすような措置をとる。

### 第3節： ヘルシンキ最終議定書の原則・侵略国への援助の禁止（第7項～第8項）

### 第4節： CSCE参加国の安全保障上の権利と義務（第9項～第14項）

第12項 各参加国は、国際法上の自国の義務を考慮しながら、正当な個別的あるいは集団的安全保障上の必要性に応じた軍事能力のみを維持する。

第13項 各参加国は、他国の正当な安全保障上の懸念および国際安全保障と安定に貢献する必要性に留意して、国の民主的決定手続に基づき自国の軍事能力を決定する。参加国はどの他の参加国に対しても軍事支配を押しつけることを試みない。

第14項 各参加国は、自由な交渉による合意と国際法に従って、他の参加国の領土に自国の軍隊を駐留することができる。

第 5 節： 軍備管理、軍縮および信頼安全醸成措置（第 15 項・第 16 項）

第 6 節： 紛争防止と危機管理のための協力（第 17 項～第 19 項）

第 7 節： 軍の民主的統制（第 20 項～第 33 項）

第20項 参加国は、軍事部隊、準軍事部隊および国内治安部隊ならびに諜報機関および警察の民主的な政治統制が安定と安全の不可欠な要素であることを考慮する。民主主義の重要な表現として軍隊の市民社会への統合を進める。

第21項 各参加国は、憲法に基づいて設立された、民主的な正当性を有する当局による自国の軍事部隊、準軍事部隊および治安部隊の効果的な指導や統制を常に定め、維持する。各参加国は、関係当局が憲法上および法律上の責任を果たすように統制を与える。関係当局は、当該部隊の役割および任務ならびに憲法上の枠組みの中でのみ行動する義務を明確にする。

第22項 各参加国は、国防支出の議会による承認を定める。各参加国は、国家安全保障上の要請を十分に考慮したうえで軍事支出を抑制し、透明性および軍隊に関する情報への公共アクセスを定める。

第23項 各参加国は、個々の軍人による市民権の行使について定めるとともに、自国の軍隊それ自体が政治的に中立であるようにする。

第24項 各参加国は、軍事的手段の偶発的なあるいは認可のない使用を防止する措置を講じ、維持する。

第25項 参加国は、憲法上制定された当局に責任を負わないあるいは当局によって統制されない部隊を許容せず、また支援もしない。もしある参加国が当該部隊に対する権限を行使できなければ、とるべき手段を検討するために CSCE において協議を求めることができる。

第26項 各参加国は、国際的なコミットメントに従って、自国の準軍事部隊が設立目的を逸脱した戦闘遂行能力を獲得しないようにする。

第27項 各参加国は、軍事部隊、準軍事部隊および治安部隊における隊務への人員の補充あるいは召集が、人権および基本的な自由に関する義務やコミットメントと矛盾しないようにする。

第28項 参加国は、法あるいは他の関連文書に軍隊人員の権利と義務を反映させる。兵役の免除および代替の導入を検討する。

第29項 参加国は、国内において国際人道法を広く入手できるようにする。国家の慣行に従って、軍事訓練プログラムおよび規則にこの分野における自国のコミットメントを反映させる。

第30項 各参加国は、国際人道法ならびに武力紛争に関する規則、協定およびコミットメントを軍隊人員に教育し、また、当該人員が国内法および国際法上自らの行為に個人的に責任を有していることを承知させる。

第31項 参加国は、命令権限を付与された軍隊人員が、関連する国内法と国際法に従ってその権限を行使するようにさせるとともに、当該権限の違法な行使に対してはそれらの法の下で個人的に責任を負うことになることや国内法や国際法に違反する命令はしてはならないことを承知させる。上官の責任は、部下の個人的責任を免責するわけではない。

第32項 各参加国は、軍事部隊、準軍事部隊および治安部隊の人員が、CSCE 文書や国際法に反映されているように、憲法やその他の国内法の規定と隊務の要求に従って人権と基本的自由を享受し、行使できるようにする。

第33項 各参加国は、全隊員の権利を保護するために適当な法的および行政的手続を制定する。

#### 第 8 節： 軍の民主的使用 (第 34 項～第 37 項)

第34項 各参加国は、1907 年と 1954 年のハーグ諸条約、1949 年のジュネーブ諸条約および 1977 年の追加議定書ならびに 1980 年の特定通常兵器使用に関する条約を含む、国際法の規定や武力紛争における軍隊の使用に関する自国のそれぞれの義務やコミットメントに合致する仕方、軍隊の指揮、人員配置、訓練および装備が平時および戦時になされるようにする。

第35項 各参加国は、自国の国防政策とドクトリンが、武力紛争の場合も含む、軍隊の使用に関する国際法およびこの規約の関連コミットメントと整合性があるようにする。

第36項 各参加国は、軍隊を国内治安任務に充てる決定が憲法上の手続に合致するようにする。当該決定は、軍隊の任務を規定し、その任務が憲法に基づいて設立された当局の効果的な統制の下に法の支配に従って遂行されるようにする。もし国内治安任務の遂行において武力に頼らなければならない場合は、各参加国は武力の行使が執行の必要性に相応のものであるようにする。軍隊は、市民や彼らの財産への危害を回避する相当な注意義務を負う。

第37項 参加国は、人びとが個人あるいは集団の代表として人権や市民権を平和的で合法的に行使することを制限するために、または民族的、宗教的、文化的言語的もしくはエスニックのアイデンティティを剥奪するために、軍隊を使用しない。

#### 第 9 節： 履行措置 (第 38 項)

第38項 各参加国はこの規約の履行に責任を持つ。参加国は、要請があれば規約の履行に関し適切な説明を行う。この規約の履行を評価し、再検討し、必要があれば改善するために、適切な CSCE の機関、メカニズムおよび手続が使われる。

#### 第10節： 最終条項 (第 39 項～第 42 項)

第39項 この行動規約で採択された規定は政治的に拘束力を有する。したがって、この規

約は、国際連合憲章の第 102 条のもとで登録することはできない。この規約は、1995 年 1 月 1 日に発効する。

第41項 参加国は、自国の関連する内部文書や手続あるいは適当な場合は法的文書がこの規約でなされたコミットメントを反映するように努める。

第42項 この規約のテキストは、各参加国で出版される。各参加国は、できるだけ広くそれを広報し、承知させる。

## 付録 B. 行動規約の履行アンケート（和訳）

問 1 テロの防止およびテロとの闘いについての適切な措置、とくにその目的に資する国際的合意への参加（行動規約第 6 項関連）

問 2 1) 議会および省の役割、2) 軍隊に関する情報への公共アクセスを含む、軍事態勢を決定するための国家計画および決定過程（第 13 項・第 22 項）

問 3 国際法や自由に交渉されて合意されたことに従っての、他の加盟国の領土への軍隊の駐留（14 項）

問 4 1) 軍隊、2) 準軍事部隊、3) 国内治安部隊、4) 諜報機関、5) 警察の民主的な政治統制を効果的なものにするための、憲法に基づいて設立された部局および手続（第 20 項・第 21 項）

問 5 1) 軍事部隊、2) 準軍事部隊、3) 治安部隊の役割および任務ならびに憲法上の枠組みの中でのみ行動するようにするための統制（第 21 項）

問 6 1) 軍事部隊、2) 準軍事部隊、3) 治安部隊における隊務への人員の補充あるいは召集のための手続（第 27 項）

問 7 該当する場合、義務的な兵役への免除および代替に関する法律あるいは関連する他の文書（第 28 項）

問 8 国際人道法ならびに軍事訓練プログラムや規則を含む武力紛争に関する他の国際的な規則、協定およびコミットメントについての教育（第 29 項・第 30 項）

問 9 全隊員の権利を保護するための法的および行政的手続（第 33 項）

問10 他の情報

1 CSCE, DOC.FSC/1/95 (December 3, 1994) <<http://www.osce.org/docs/english/pia/epia94-2.pdf>>, accessed on July 4, 2004. なお、code of conduct については、「行動規範」という訳も存在しているが、本稿では、個々の規範 (norm) の集合体として、「行動規約」との訳を使用する。

2 Victor-Yves Ghebali and Alexander Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2005), p. 1.

3 現代日本における政軍関係については、次の文献などを参照。彦谷貴子「シベリアン・コントロールの将来」『国際安全保障』第 32 巻第 1 号 (2004 年 6 月)。額額厚『文民統制 自衛隊はどこへ行くのか』(岩波書店, 2005 年)。

4 本稿は、主に Ghebali and Lambert, *The OSCE Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security* に依拠している。その文献における第 7 節と第 8 節に関する部分は、民主的軍統制ジュネーブ・センターのウェブサイトからダウンロードできる。Victor-Yves Ghebali, *The OSCE Code of Conduct*

- on Politico-Military Aspects of Security* (3 December 1994) : *A Paragraph-by-Paragraph Commentary on Sections VII and VIII (Democratic Control and Use of Armed Forces)*, DCAF Document, no. 3 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, February 2003)  
<[http://www.dcaf.ch/publications/Publications%20New/DCAF\\_Documents/DCAF.DOC3.pdf](http://www.dcaf.ch/publications/Publications%20New/DCAF_Documents/DCAF.DOC3.pdf)>, accessed on April 28, 2005.
- 5 基本的な提案は、ポーランド案 CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 (November 18, 1992), EC 骨子案 CSCE/FSC/SC.7 (December 16, 1992), トルコ案 CSCE/FSC/SC.8 (December 16, 1992), EC 案 CSCE/FSC/SC.21 (June 30, 1993) およびオーストリア・ハンガリー案 CSCE/FSC/SC.22 (September 15, 1993) であった。交渉過程については, Jonathan Dean, "The OSCE 'Code of Conduct on Politico-Military Aspects of Security': A Good Idea, Imperfectly Executed, Weakly Followed-up," *OSCE Yearbook 1995/1996* (1997), pp. 291-297 も参考になる。
  - 6 Adam Kobieracki, "Negotiating the Code: A Polish View," in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), pp. 15 - 21.
  - 7 Crispin Hain-Cole, "Negotiating the Code: A British View," in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), pp. p. 29 - 32.
  - 8 Kobieracki, "Negotiating the Code: A Polish View," p. 15.
  - 9 "Statement by Ambassador Jerzy M. Nowak, Head of the Mission of Poland at the Plenary Meeting of the Special Committee of the Forum for Security Cooperation," CSCE, Vienna, July 7, 1993.
  - 10 NATO 非加盟国であるオーストリアは, 95 年 1 月に EU に加盟することになっていたが, EC / EU とは違う立場をとった。Hain-Cole, "Negotiating the Code," p. 31.
  - 11 CSCE, DOC. 715/94 (September 14, 1994).
  - 12 "Coordinator's Paper on the Code of Conduct," CSCE, Vienna, October 14, 1993.
  - 13 "Statement by M a rton Krasznai, Head of the Hungarian CSCE Mission at the Plenary Meeting of the Special Committee of the Forum for Security Cooperation," CSCE, Vienna, September 15, 1993.
  - 14 CSCE/FSC/SC.25 (February 23, 1994) .
  - 15 冷戦時代, アメリカは軍の専門職業化による民主化政策をとっていた。武田康裕「軍の専門職業化による民主化政策—国際軍事協力 (IMET) の役割と効果—」大津留 (北川) 智恵子, 大芝亮編『アメリカが語る民主主義—その普遍性, 特異性, 相互浸透性—』(ミネルヴァ書房, 2000 年)。また, アメリカは, 冷戦後における東欧・ロシアの軍の民主化も支援してきた。Marybeth Peterson Ulrich, *Democratizing Communist Militaries: The Cases of the Czech and Russian Armed Forces* (Ann Arbor: Michigan University Press, 1999) .
  - 16 CSCE において民主化促進の検討を最も早く提案したのはアメリカであった。吉川元『ヨーロッパ安全保障協力会議 (CSCE)』(三嶺書房, 1994 年), 174 頁。
  - 17 "Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE," CSCE, June 29, 1990 <[http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_en.pdf)>, accessed on May 4, 2005.
  - 18 Erika B. Schlager, "A Hard Look at Compliance with 'Soft' Law: The Case of the OSCE," p. 354, in Dinah Shelton, ed., *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 346-372.
  - 19 "Document of the Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE," CSCE, October 4, 1991 <[http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf)>, accessed on May 4, 2005.
  - 20 CSCE/CHDM.43 (September 26, 1991).
  - 21 US Delegation, " 'Food for Thought': Principles for Consideration in Development of a Code of Conduct," CSCE, Vienna, March 23, 1994.
  - 22 ジュネーヴ諸条約第一追加議定書第 43 条 1 項によると, 「紛争当事国の軍隊は, 部下の行動について当該紛争当事国に対して責任を負う司令部の下にある組織され, 武装されたすべての兵力, 集団及び部隊から成る」とされている。大沼保昭・藤田久一編『国際条約集 2000 年版』(有斐閣, 2000 年)。ここでは, 正規軍と不正規軍との区別が撤廃され, 広く軍を定義している。藤田久



- 一『新版 国際人道法』（有信堂高文社，2000 年）86 頁。なお，同条 3 項は，「軍隊（armed forces）」から「準軍事的な又は武装した法執行機関（paramilitary or armed law enforcement agency）」を区別している。
- 23 James E. Hinds, “the Coordinator’s Perception,” November 23, 1994, section VII.
- 24 平和・安全保障研究所『諸外国におけるシビリアン・コントロールに関する調査研究』（平成 12 年 3 月）。
- 25 軍人の権利と義務の具体的な内容は，規定されていない。兵役の代替役務の導入については，コペンハーゲン文書第 18.4 項も検討を求めている。なお，同第 18.1 項が言及しているように，国連人権委員会は「兵役への良心的拒否を行う権利」を認めているが，行動規約はそこまで踏み込んでいない。
- 26 軍人の個人的責任についての規定（第 31 項）は，1949 年のジュネーヴ諸条約よりもだいぶ弱くなっている。
- 27 行動規約には司法府の役割への言及がないが，ここではそれが暗示されている。
- 28 OSCE, FSC.DEC/4/98 (July 8, 1998). OSCE における履行状況に関する情報交換については当初，自主的な取組みに任されていた。しかし，その後，安全保障協力フォーラム（FSC）での決定により，OSCE 参加国は，1999 年より毎年 4 月 15 日までに，10 項目からなるアンケートに答えることになった。
- 29 2003 年 4 月には改訂され 7 項目となった。改訂版では，テロ対策に関する質問が詳細になったが，それ以外の質問は機能的な観点から再整理されただけで内容的にはほとんど変わっていない。OSCE, FSC.DEC/4/03 (April 9, 2003) .
- 30 Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Mass: Harvard University, 1957) 市川良一訳『軍人と国家』上・下巻（原書房，1978－79 年）。Constantine Danopoulos, “Introduction,” Constantine Danopoulos and Daniel Zirker, eds., *The Military and Society in the Former Eastern Bloc* (Boulder: Westview Press, 1999), pp. 2－7. なお，政軍関係における日本語の文献については，三宅正樹『政軍関係研究』（芦書房，2001 年）第一部を参照。
- 31 Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait* (New York: Free Press of Glencoe, 1971) .
- 32 欧州旧社会主義国に政軍関係の問題点については，次を参照。Andrew Cottey, Timothy Edmunds, and Anthony Forster, “The Second Generation Problematic: Rethinking Democracy and Civil-Military Relations,” *Armed Forces and Society*, vol. 29, no. 1 (Fall 2002), pp. 31－56.
- 33 カフカス諸国では，1992 年から 1999 年にかけて実際に軍事クーデターが発生したり，クーデター未遂が発覚したりしていた。Levan Alapishvili, “The Civil-Military Relations and Democratic Control on Armed Forces in Caucasus Region: A Comparative Study,” NATO Research Fellowships Paper <[www.nato.int/acad/fellow/97-99/alapis\\_hvili.pdf](http://www.nato.int/acad/fellow/97-99/alapis_hvili.pdf)>, accessed on June 1, 2004. なお，軍による政府転覆の阻止については，モスクワ文書第 17 項が定めている。この文書は，1991 年 8 月に起こったソ連共産党の保守派によるクーデター未遂事件の直後にモスクワで開催された会議で採択された。
- 34 Stephen Blank, “The Code and Civil-Military Relations: The Russian Case,” in Gert de Nooy, ed., *Cooperative Security, the OSCE, and its Code of Conduct* (The Hague: Kluwer Law International, 1996), pp. 93－112.
- 35 中村耕一郎『国際「合意」論序説：法的拘束力を有しない国際「合意」について』（東信堂，2002 年，第 5 章）。
- 36 旧ソ連諸国における行動規約の国内法制への影響については，宮岡勲『『規範の学校』としての欧州安全保障協力機構―旧ソ連諸国における民主的軍統制の国内法制化』『国際政治』（近刊）を参照。また，ロシアの国内法制の詳細については，宮岡勲「ロシア軍の民主的統制に関する法制度：OSCE 行動規約からの評価」『アジア太平洋論叢』第 15 号（2005 年予定）を参照。
- 37 Cottey, Edmunds, and Forster, “The Second Generation Problematic.”

付記： 本稿は、平和・安全保障研究所と国際交流基金日米センターの共催である安全保障研究奨学プログラムでの個別研究の成果の一部である。

（2005. 10. 6 受理）